

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๑

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๖๑

วันที่ ๒๖ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ ๒ (นายชินพงษ์ ชาตอุปประชีวิน) เพื่อขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้ง
ของผู้คัดค้านที่ ๒ และเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นผู้ร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งในคดีหมายเลขคำ
ที่ พ. ๑๓๐/๒๕๕๘ ว่าสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ได้ตรวจสอบ
รายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม ผลจากการรวบรวมพยานหลักฐานปรากฏว่านายผดุงศักดิ์
บุญพินิจ กับพวก เป็นผู้มีความผิดการกระทำที่กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ และมีเหตุอันควร
เชื่อได้ว่าไปซึ่งทรัพย์สินรวม ๒๓ รายการ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์
อันเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒
มาตรา ๓ (๒) จึงขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งให้ทรัพย์สินทั้ง ๒๓ รายการ ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๕๑
กรณีผู้คัดค้านที่ ๒ ศาลแพ่งเห็นว่าผู้คัดค้านที่ ๒ เป็นบุคคลในกลุ่มเครือข่ายที่มีพฤติการณ์เป็นการ
ค้ำมนุษย์และได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ จึงมีคำสั่งให้ทรัพย์สิน
ของผู้คัดค้านที่ ๒ ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง ผู้คัดค้านที่ ๒ ยื่นอุทธรณ์



- ๒ -

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลอุทธรณ์ ผู้คัดค้านที่ ๒ ได้ยื่นคำโต้แย้งเพื่อขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ หากผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง เป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนมาโดยไม่สุจริตแล้วแต่กรณี” นั้น เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิของประชาชนขัดต่อหลักนิติธรรมและเพิ่มภาระของประชาชนในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์เกินสมควรแก่เหตุ เป็นเหตุให้ผู้คัดค้านที่ ๒ ต้องมีภาระการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ให้ศาลเห็น แทนที่จะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องพิสูจน์ความผิดในการตรวจสอบรายการทำธุรกรรมระหว่างผู้คัดค้านที่ ๒ กับกลุ่มผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ แต่พนักงานเจ้าหน้าที่กลับมีหน้าที่เพียงแค่วบรวมทรัพย์สินเท่านั้น โดยยังไม่ได้ทำการพิสูจน์ความผิดเป็นเหตุทำให้ศาลแพ่งเชื่อว่าทรัพย์สินของผู้คัดค้านที่ ๒ เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดในความผิดฐานค้ำมนุษย์ จึงมีคำสั่งให้เงินในบัญชีเงินฝากของผู้คัดค้านที่ ๒ ตกเป็นของแผ่นดินเพราะเข้าข้อสันนิษฐานตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

ศาลอุทธรณ์เห็นว่า คำโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ ๒ ต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่ เห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ ๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลอุทธรณ์จะใช้บังคับแก่คดี และแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเคยมีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้มาก่อนตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๐ - ๔๑/๒๕๔๖ ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ



แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ ก็ตาม แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มีเนื้อหาแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ ที่ว่าในกรณี รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย กรณีจึงต้องด้วยหลักเกณฑ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา จึงมีคำสั่งให้ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เลขานุการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (เลขาธิการ ป.ง.) จัดทำความเห็นเป็นหนังสือและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งสำเนาคำพิพากษาของศาลชั้นต้น คำอุทธรณ์ของผู้คัดค้านที่ ๒ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องในคดีดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และเลขาธิการ ป.ง. ส่งความเห็นเป็นหนังสือและข้อมูล ที่เกี่ยวข้อง สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องประเด็นเกี่ยวกับความเป็นมา หรือเจตนารมณ์ในการเพิ่มถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เฉพาะข้อความที่ว่า “... ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ ...” ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่รวบรวมหลักการสำคัญที่เคยมีอยู่ ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนมาไว้ในที่เดียวกัน แต่บัญญัติให้ชัดเจนขึ้นโดยบัญญัติถึงเงื่อนไขที่จะตรากฎหมาย ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรอง ไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัด ต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และ (๔) ต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย โดยเงื่อนไขที่ว่า “... ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ ...” นั้น เป็นหลักการใหม่ที่กำลังเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศในอันที่จะป้องกันมิให้



- ๔ -

รัฐตรากฎหมายมาเพิ่มภาระแก่ประชาชนจนเกินความจำเป็น โดยค้ำประกันประโยชน์ที่สังคมและส่วนรวมจะได้รับ เมื่อเทียบกับภาระที่ประชาชนทุกคนจะต้องปฏิบัติเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินจำเป็นมีความมุ่งหมายทำนองเดียวกับการห้ามตรากฎหมายสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น กล่าวคือ เพื่อป้องกันมิให้รัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินความจำเป็นเมื่อค้ำประกันประโยชน์ของรัฐหรือสังคมโดยรวม

๒. เลขานุการ ปปง. ให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการในทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๖ ว่า กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม โดยมีเหตุผลมาจากหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและหลักการติดตามและเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ดังนั้น เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้ ๒ มาตรการ คือ (๑) มาตรการทางอาญาใช้ดำเนินคดีกับบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงิน รวมถึงผู้สนับสนุน ช่วยเหลือ พยายามและสมคบกันเพื่อฟอกเงิน และ (๒) มาตรการทางแพ่งใช้ดำเนินคดีกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยการร้องขอให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๖ โดยในการดำเนินการของสำนักงาน ปปง. เมื่อได้รับรายงานหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมและได้ทำการตรวจสอบรวบรวมพยานหลักฐานครบถ้วนจนปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะสรุปเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการธุรกรรมเพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการธุรกรรมเห็นว่าพยานหลักฐานที่พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอมานั้นปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดจะมีมติให้เลขานุการ ปปง. ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๔๕ โดยการพิจารณาคำร้องของศาลแพ่งนั้น บทบัญญัติมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๐ ได้กำหนดให้พนักงานอัยการมีภาระการพิสูจน์ให้ศาลแพ่งเชื่อใน ๒ ประเด็น คือ (๑) มีการกระทำความผิดมูลฐานเกิดขึ้น และ (๒) ทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และเมื่อพนักงานอัยการได้นำสืบตามภาระการพิสูจน์แล้ว ผู้คัดค้านซึ่งอ้างว่า



- ๕ -

ตนเป็นเจ้าของหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่พนักงานอัยการร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดิน ก็ต้องมาแสดงตัวและมีภาระการพิสูจน์ว่าทรัพย์สินของตนมิได้เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาหรือได้รับประโยชน์มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกฤษฎาษารณะ แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม นอกเหนือไปจากภาระการพิสูจน์ของพนักงานอัยการดังกล่าวแล้ว หากพนักงานอัยการนำสืบได้ว่าผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวเป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อนแล้วตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๒ วรรคสอง ที่ได้กำหนดข้อสันนิษฐานไว้ ส่งผลให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมีภาระการพิสูจน์เพื่อหักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าว โดยจะต้องแสดงให้เห็นว่า (๑) ตนเป็นเจ้าของที่แท้จริง และทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือ (๒) ตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกฤษฎาษารณะ หากคำร้องของผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้รับโอนทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง หรือคำร้องของผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ฟังไม่ขึ้น ศาลแพ่งก็จะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ หากศาลแพ่งมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินไปแล้ว กฎหมายก็ยังเปิดโอกาสให้เจ้าของทรัพย์สิน ผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่ไม่ได้ยื่นคำร้องคัดค้านเข้ามาในคดี เนื่องจากไม่ทราบถึงประกาศหรือหนังสือแจ้งของเลขาธิการ ปปง. หรือมีเหตุขัดข้องอันสมควรประการอื่นสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งคืนทรัพย์สินหรือให้คุ้มครองสิทธิของตนได้ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลแพ่งมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินถึงที่สุดตามมาตรา ๕๓

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้คัดค้านที่ ๒ ความเห็นเป็นหนังสือของผู้เกี่ยวข้องและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่



พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยบัญญัติถึงเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

สำหรับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้ตามที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า “เนื่องจากในปัจจุบันผู้ประกอบการซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภท ได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำการในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายเหล่านั้น และโดยที่กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้เท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว สมควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” เห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์ตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมและทำลายแรงจูงใจสำคัญในการประกอบอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนที่สูง จึงกำหนดให้มี



- ๓ -

มาตรการในการดำเนินการต่อการฟอกเงินให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องรองรับกับพันธกรณีที่ประเทศไทย มีต่อประชาคมโลกที่ให้แยกมาตรการทางแพ่งออกต่างหากจากทางอาญา โดยให้ใช้มาตรการทางอาญา สำหรับดำเนินคดีต่อบุคคล และมาตรการทางแพ่งสำหรับดำเนินคดีต่อทรัพย์สิน โดยในทางอาญา พระราชบัญญัตินี้กำหนดความผิดที่จะลงโทษทางอาญาโดยการจำคุก ปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนมาตรการทางแพ่งที่ดำเนินคดีต่อทรัพย์สินให้ยึดหรืออายัดไว้ และให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็น ของแผ่นดิน ซึ่งเป็นการดำเนินการที่เป็นคนละส่วนกับการดำเนินการทางอาญาต่อบุคคล โดยมาตรการนี้ เป็นมาตรการพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะที่รัฐกำหนดให้ใช้การดำเนินการทางแพ่งต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา ๓ โดยมีเหตุผลมาจากหลักของการคุ้มครอง ประโยชน์ของสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ หลักการป้องกันอาชญากรรมข้ามชาติ และหลักการติดตาม และเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยรับรองไว้แล้วในคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๐ - ๔๑/๒๕๔๖

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วน ของการดำเนินการต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นมาตรการทางแพ่ง หมวด ๖ มาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๕๕ แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดมาตรการที่เป็น กระบวนการต่อเนื่องในการดำเนินการต่อทรัพย์สินที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้มาจากการกระทำ ความผิดมูลฐานตามมาตรา ๓ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะสลับซับซ้อน จึงเป็นการยากที่จะ หาพยานหลักฐานมาดำเนินคดีกับผู้ที่บงการอยู่เบื้องหลังซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการกระทำ ความผิดดังกล่าว การก่ออาชญากรรมที่ได้ทรัพย์สินไปจากการกระทำความผิดมูลฐานในกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมักจะอาศัยบุคคลผู้เกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ ผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินเพื่อปกปิดอำพรางการ ได้มาซึ่งทรัพย์สินที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย ซึ่งในการพิจารณาเบื้องต้นว่าทรัพย์สินใดหรือจำนวนเท่าใดอาจจะเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการ กระทำความผิดเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็น ของเจ้าของทรัพย์สิน ผู้รับโอนทรัพย์สิน หรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สิน การที่จะให้พนักงานอัยการ ในฐานะผู้ร้องมีภาระในการพิสูจน์ต่อศาลแพ่งตามหลักที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นต้องมีภาระการพิสูจน์” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๘๔/๑ ย่อมเป็นการยากที่จะนำทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง



การกระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้ตกเป็นของแผ่นดิน ทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ จึงมีความเหมาะสมและจำเป็นที่จะกำหนดให้บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน เป็นผู้มิมีการการพิสูจน์ตามหลักข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็นของกลุ่มความฝ่ายใดเพียงฝ่ายเดียว กลุ่มความฝ่ายนั้นควรมีหน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้น ทั้งนี้ การร้องขอให้ศาลแพ่งสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน พนักงานอัยการจะต้องยื่นคำร้องโดยมีเหตุที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจำเป็นต้องมีพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวในชั้นหนึ่งก่อนตามมาตรา ๔๘ และการที่ศาลแพ่งจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ศาลแพ่งจะต้องทำการไต่สวนคำร้องของพนักงานอัยการก่อน โดยพนักงานอัยการจะต้องมีการการพิสูจน์ให้ศาลแพ่งเชื่อก่อนว่า (๑) มีการกระทำความผิดมูลฐานเกิดขึ้น (๒) ทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และ (๓) ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินดังกล่าวเป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อนตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม หรือมาตรา ๕๒ วรรคสอง แล้วแต่กรณี เมื่อพนักงานอัยการได้นำสืบดังกล่าวแล้ว ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินตามมาตรา ๕๐ มีสิทธิที่จะพิสูจน์หรือมีการการพิสูจน์ให้ศาลแพ่งเห็นว่าตนเป็นเจ้าของที่แท้จริงและทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทนหรือได้มาโดยสุจริตและตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือในทางกุศลสาธารณะ แล้วแต่กรณี และนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม ให้ศาลแพ่งเห็นว่าตนไม่เกี่ยวข้องหรือไม่เคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ซึ่งหากผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอนหรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินไม่สามารถนำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานดังกล่าวได้ ศาลแพ่งจึงจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง เห็นได้ว่าการกำหนดข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม เป็นข้อสันนิษฐานในทางแพ่งที่เกี่ยวข้องหรือผ่านกระบวนการพิสูจน์ตามมาตรา ๕๐ มาแล้ว ซึ่งแม้พนักงานอัยการจะพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขจากการได้รับประโยชน์ตามข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๕๑ วรรคสาม ได้ก็ตาม ศาลแพ่งก็มิได้รับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติ



ตามข้อสันนิษฐานนั้นแต่อย่างใด กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือผู้รับโอน หรือผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สินมีสิทธินำสืบพยานโต้แย้งหรือหักล้างข้อสันนิษฐานตามกฎหมายดังกล่าวได้ บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสาม จึงมีผลเป็นเพียงการผลักระงับการพิสูจน์ที่มีความเกี่ยวเนื่อง หรือสัมพันธ์กันอย่างมีเหตุผลอันชอบธรรมระหว่างข้อเท็จจริงพื้นฐานตามเงื่อนไขแห่งข้อสันนิษฐานที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ วรรคสาม กับข้อเท็จจริงที่ต้องการพิสูจน์ตามมาตรา ๕๐ ก่อนที่ศาลแพ่งจะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวที่ได้มาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน สามารถจะพิสูจน์การได้มาโดยชอบของทรัพย์สินนั้นต่อศาลแพ่งตามมาตรา ๕๐ ทั้งยังมีมาตรการเยียวยาโดยศาลแพ่งอาจมีคำสั่งคุ้มครองสิทธิของผู้รับประโยชน์ตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง หรือการคืนทรัพย์สินก่อนศาลแพ่งมีคำสั่งหรือภายหลังศาลแพ่งมีคำสั่งริบทรัพย์สิน แล้วแต่กรณีตามมาตรา ๕๓ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้เจ้าของทรัพย์สินหรือผู้รับประโยชน์สามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของที่มาแห่งทรัพย์สินได้ อันแสดงให้เห็นถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นธรรมเพื่อที่จะรักษาดุลยภาพระหว่างการปราบปรามอาชญากรรมบางประเภทที่มีความร้ายแรงเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจากการใช้มาตรการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน บทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสาม จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมเพราะการมีคำสั่งใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินกระทำโดยองค์กรศาล (ศาลแพ่ง) ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีต่อทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และคู่ความมีสิทธิในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแม้เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอยู่บ้าง แต่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอย่างสมเหตุสมผลพอเหมาะพอควรตามความจำเป็น และมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวมกับสิทธิของบุคคลที่ถูกจำกัด โดยได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้แล้ว ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่มีข้อที่ปรากฏให้เห็นได้ว่าการดำเนินการให้ทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดินจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่อย่างใด อีกทั้งบทบัญญัตินี้ดังกล่าว



- ๑๐ -

มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง
เป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ วรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖





(คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๑)

(นายเจริญ ภัทศิรนากุล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายซัช ชลวร)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ